Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 266 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2015

Bijgaand ontvangt u, zoals eerder toegezegd, het onderzoeksrapport over de ongewenste effecten van het sturen op cijfers.[1] Uit het rapport blijkt dat de omvang van de ongewenste effecten gering is. Waar wel een risico op ongewenste effecten is aangetroffen, wordt het leerresultatenmodel aangepast.

Aanleiding

In de beoordeling van de kwaliteit van scholen, betrekt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) de leerresultaten van leerlingen. Leerresultaten worden algemeen beschouwd als belangrijke indicatoren voor kwaliteit. In het voortgezet onderwijs (vo) doet de inspectie dat door te meten of de eindresultaten en de rendementen van een school aan de wettelijke eisen voldoen. Zijn de examenresultaten van voldoende niveau? Blijven leerlingen niet te vaak zitten of stappen ze niet te vaak over naar een lagere schoolsoort (afstromen)? Deze indicatoren vormen samen het zogenoemde leerresultatenmodel. Als er op een school sprake is van lage leerresultaten, is er een risico dat de onderwijskwaliteit niet op orde is. In samenhang met de andere indicatoren van de inspectie is het leerresultatenmodel daarom een goed uitgangspunt om de kwaliteit van scholen te beoordelen.

Tegelijkertijd zijn er zorgen dat eenzijdige aandacht voor goede scores kan leiden tot ongewenste effecten. Hiermee zouden een aantal ontwikkelingen in verband staan, zoals het feit dat basisscholen steeds vaker enkelvoudig adviseren, dat het aantal brede brugklassen afneemt, dat in de onderbouw de opstroom afneemt en de afstroom toeneemt en het stapelen van diploma's afneemt. Ook worden, onder andere door uw Kamer, zorgen geuit dat scholen risicoleerlingen zouden weigeren en zijn

[1] Zie mijn brief van 1 juli 2014 (Kamerstuk 31 289 nr. 196) waarin ik dit onderzoek aankondig, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31289-266
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

er signalen dat de koppeling tussen het schoolexamen en centraal examen leidt tot eenzijdige aandacht voor de onderdelen die centraal getoetst worden.

Sommigen brengen de werkwijze van de inspectie zelfs in verband met een «afrekencultuur». Volgens die opvatting worden scholen die leerlingen kansen bieden afgestraft met lage scores op het leerresultatenmodel. Vanwege het belang om goed zicht te krijgen op de situatie, heb ik hiernaar nader onderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek bestaat uit een data-analyse en uit diepte-interviews met betrokkenen in het onderwijs. Bijgaand ontvangt u het onderzoeksrapport.

Uitkomsten en duiding van het onderzoek

Positief beeld over gewenste effecten

De veronderstelling dat inspectietoezicht bijdraagt aan kwaliteitsverbetering, wordt bevestigd door scholen. Het toezicht biedt houvast en zorgt voor een focus op kwaliteit. Ook ervaren scholen inspecteurs als waardevolle gesprekspartners. Voor veel scholen is het leerresultatenmodel in lijn met de eigen opvattingen over onderwijskwaliteit.

Zwakke relatie leerresultatenmodel en ongewenste effecten

Voor de meeste ongewenste effecten blijkt dat er geen of een zwakke relatie is met het leerresultatenmodel:
- Scholen bieden in toenemende mate homogene brugklassen aan omdat die door ouders worden gewenst, het docenten meer mogelijkheden geeft om te differentiëren en in ze sociaal opzicht rustiger zijn;
- Scholen zijn selectiever bij plaatsing, doorstroom of bij het stapelen omdat in het verleden teveel leerlingen bleven zitten of uitvielen. Hierin speelt ook mee dat in 2011 en 2012 de exameneisen zijn aangescherpt;
- Dit onderzoek levert geen aanwijzingen dat risicoleerlingen door scholen worden geweerd;

Duiding afname doorstroom

De doorstroom in het onderwijs is afgenomen, al blijkt uit het onderzoek dat de relatie met het leerresultatenmodel minder sterk is dan vaak verondersteld. Zo neemt bijvoorbeeld de opstroom af *ondanks* het feit dat dit door de inspectie positief wordt gewaardeerd. Op grond van de afgenomen doorstroom concluderen sommigen dat het onderwijs te selectief is geworden. In het debat hierover speelt uiteindelijk de vraag of een leerling op de juiste plek komt. Ik ben ervan overtuigd dat scholen zeer gemotiveerd zijn de talenten van leerlingen optimaal te ontwikkelingen. Zo blijkt uit het rapport *Monitor toelatingsbeleid vmbo-havo, tweede meting 2014–2015* [2] dat vmbo(gl/tl)-gediplomeerden vaker te maken hebben met toelatingsvoorwaarden. De achtergrond hiervan is onder andere dat scholen die een drempelloos toelatingsbeleid voerden, merkten dat veel vmbo-leerlingen moeite hadden met de overstap naar het havo. Ook worden potentiële vmbo-stapelaars tegenwoordig door zowel vmbo- als havoscholen beter voorbereid op de overstap naar het havo. Daarnaast zetten steeds meer vmbo-scholen in op structurele loopbaanoriëntatie en -begeleiding (lob) om hun leerlingen een gefundeerde vervolgkeuze te laten maken. Dergelijke initiatieven bieden jongeren een verhoogde kans van slagen op de vervolgopleiding. Dat

[2] Kamerstuk 30 079, nr. 62

vmbo-tl leerlingen goed presteren in het havo, zoals blijkt uit het rapport van ResearchNed, heeft dus niet alleen met selectie te maken.

In de discussie over selectiviteit is daarnaast de jarenlange stijging van het opleidingsniveau van belang. Tussen 1990 en 2012 steeg het aandeel leerlingen dat in de derde klas havo of vwo bezocht van 32 naar 44 procent.[3] Het funderend onderwijs heeft daarmee een prestatie van formaat geleverd. Tussen 2012 en 2014 liep het aandeel havo/vwo iets terug, tot 42 procent.[4] In die periode realiseerden scholen echter, ondanks de aangescherpte exameneisen, hogere slaagpercentages en is het zittenblijven teruggedrongen.[5] Per saldo is er in mijn ogen ook in deze periode sprake van een positief resultaat, waarvoor scholen een compliment verdienen.

Twee ongewenste effecten: meer enkelvoudige adviezen en versmalling lesinhoud

Er zijn twee ongewenste effecten gesignaleerd waarbij wel een mogelijke relatie tussen gedrag van scholen en het leerresultatenmodel aanwezig is. Het eerste is het feit dat basisscholen steeds vaker enkelvoudig adviseren. Deels doen zij dit vanuit een streven om een krachtig advies te geven, maar ook omdat het de wens is van vo-scholen. De suggestie is dat vo-scholen zo hun inspectiescores willen verbeteren.[6] Uit het onderzoek komen aanwijzingen naar voren dat dit inderdaad gebeurt. Hier speelt echter veel meer dan alleen het verbeteren van scores. Uit het onderzoek blijkt dat vo-scholen van mening zijn dat basisscholen soms te hoog adviseren, al dan niet onder druk van ouders. Met een te optimistisch basisschooladvies lopen vo-scholen niet alleen het risico op een onvoldoende onderbouwrendement, maar ook op een verkeerde plaatsing van leerlingen. Basisscholen geven aan dat de druk van ouders om het advies naar boven bij te stellen groter is dan de druk van vo-scholen om de advisering naar beneden bij te stellen.[7] Dat vo-scholen met basisscholen het gesprek aangaan over hun advisering, is in deze context heel begrijpelijk. Tegelijkertijd is het in het belang van de leerling dat bij twijfel over de potenties een dubbeladvies kan worden gegeven. Zoals ik in mijn brief van 25 juni aan uw Kamer aangekondigd, zal de inspectie de berekening van het onderbouwrendement mede hierom wijzigen. Een school die veel opstroom realiseert, scoort positief bij het onderbouwrendement. Als een leerling met een dubbeladvies het niveau uiteindelijk niet haalt, blijft een negatieve score achterwege.[8] De signalen dat vo-scholen met de nieuwe regelgeving rond het basisschooladvies vrezen voor overadvisering en de mogelijke aanpakken die de onderzoekers voorstellen, neem ik mee in mijn reactie op de quick scan die ik uw Kamer toegezegd heb.

Het tweede effect is gerelateerd aan de koppeling tussen het schoolexamen (se) en centraal examen (ce). Deze koppeling is ooit als indicator ingevoerd om de kwaliteit van het se te verbeteren en verschillen tussen scholen in de slaagkansen van leerlingen terug te dringen. Al eerder bleek uit een onderzoek van Levende Talen dat deze indicator soms leidt tot

---

[3] Kerncijfers 2009–2013 OCW, bijlage bij Kamerstuk 33 930 VIII, nr. 4

[4] http://www.onderwijsincijfers.nl

[5] Examenmonitor 2014, bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 203.

[6] Bij de berekening van de indicator onderbouwrendement speelt het basisschooladvies namelijk een grote rol.

[7] Dit blijkt uit een onderzoek van de inspectie, *De kwaliteit van het basisschooladvies*. Zie http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2014/de-kwaliteit-van-het-basisschooladvies.pdf

[8] Kamerstuk 31 289, nr. 246.

ongewenste neveneffecten.[9] Ook in de notitie *Samen leren* en het AO examinering van 9 oktober 2014 is hier aandacht aan besteed.[10] Het onderzoek bevestigt deze ongewenste effecten: naast de positieve effecten die worden genoemd, kan de sturing op het verschil se/ce leiden tot versmalling van de lesinhoud. In mijn brief van 25 juni heb ik aangekondigd dat de inspectie deze indicator zal laten vervallen.

Maatregelen

Om de ongewenste effecten die samenhangen met het leerresultatenmodel aan te pakken neem ik, samen met de inspectie, de volgende maatregelen.

1. Herziening van het leerresultatenmodel

De discussie over het sturen op cijfers is niet nieuw. In uw Kamer is met enige regelmaat gesproken over bijvoorbeeld de negatieve effecten van de koppeling tussen het se en het ce. Ook de inspectie is voortdurend in gesprek met scholen over het leerresultatenmodel, zeker nu gewerkt wordt aan een herziening.[11] Zoals hierboven gemeld, komen twee wijzigingen in het leerresultatenmodel tegemoet aan de knelpunten die uit het onderzoek blijken. De eerste is de nieuwe werkwijze bij een dubbeladvies. Er is daarmee geen aanleiding meer voor vo-scholen om aan te dringen op enkelvoudige adviezen vanuit het belang van een beter rendement. Als een leerling het niet redt op het hogere niveau, is de score neutraal. Wat blijft is dat scholen die veel opstroom realiseren positief scoren. De tweede is het laten vervallen van de indicator verschil se/ce. Dit vergroot de ruimte van scholen en docenten om het se naar eigen inzicht vorm te geven.

2. Voorlichting over het leerresultatenmodel

Regelmatig blijkt dat er misvattingen bestaan over het leerresultatenmodel. Dit speelt vooral bij het onderbouwrendement. Ten eerste wordt ten onrechte gedacht dat de plaatsing van leerlingen in het eerste leerjaar meespeelt bij berekening van het rendement. Sommige scholen plaatsen daarom voorzichtig: een leerling met bijvoorbeeld advies mavo/havo wordt geplaatst in de mavo. Het is echter niet van belang of een leerling geplaatst wordt in de mavo, havo of een brugjaar mavo/havo. Het gaat er om op welk niveau de leerling in het derde leerjaar zit, gerelateerd aan het basisschooladvies. Het onderbouwrendement beloont zo scholen die leerlingen hoger weten te krijgen dan het basisschooladvies. Plaatsing van een leerling in een heterogene brugklas kan daarin bevorderlijk zijn. Scholen waar te veel leerlingen lager terechtkomen dan op grond van het basisschooladvies mag worden verwacht, scoren onvoldoende. De indicator op- en afstroom onderbouw beloont dus scholen die kansen bieden en gaat te scherpe selectie tegen. Een school die leerlingen lager plaatst dan het basisschooladvies scoort immers laag op deze indicator. De inspectie zet erop in om met publicaties, filmpjes en in gesprek met scholen deze misvattingen weg te nemen.

---

[9] Zie https://www.levendetalen.nl/docs/201305221159212165.pdf

[10] Zie over «Samen leren» mijn brief aan uw Kamer van 31 oktober 2014 Kamerstuk 27 923 nr. 190 en voor het verslag van het AO examens in het onderwijs Kamerstuk 31 289, nr. 202.

[11] Zie mijn brief van 25 juni (Kamerstuk 31 289, nr. 246).

3. Onderzoek naar verminderde opstroom

Hoewel het leerresultatenmodel dus niet de directe oorzaak is van ontwikkelingen als verminderde doorstroom of diplomastapeling, vragen ze wel om alertheid. Door uw Kamer is hier ook op aangedrongen. Het lid Ypma (PvdA) heeft in een motie gevraagd om een analyse van de oorzaken van de verminderde doorstroom naar een hogere opleiding en om voorstellen te doen om belemmeringen weg te nemen (Kamerstuk 34 200 VIII, nr. 9). Zoals toegezegd zal de inspectie hier onderzoek naar doen en in het Onderwijsverslag 2014/2015 over rapporteren.

Tot slot

In het maatschappelijk debat over kansen bieden zit een bepaalde spanning. Enerzijds is er de wens van efficiënte leerroutes waarbij veel aandacht wordt besteed aan plaatsing in de passende schoolsoort en aan het voorkomen van zittenblijven en onnodige omwegen. Anderzijds is er de wens dat leerlingen kansen krijgen om op te stromen, ook als dit een risico met zich meebrengt dat het hogere niveau uiteindelijk niet haalbaar blijkt. Uiteindelijk is deze afweging aan de professionals op de school. Zij kunnen het beste inschatten welk niveau haalbaar is voor een leerling.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker